

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketalous

Juridiikka

2011

Veli-Pekka Sihvonen

JATKOKÄSITTELYLUPAJÄRJESTELMÄ

– HE 105/2009



TURUN AMMATTIKORKEAKOULU
TURKU UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Veli-Pekka Sihvonen

JATKOKÄSITTELYLUPAJÄRJESTELMÄ

– HE 105/2009

1.1.2011 tuli voimaan jatkokäsittelylupajärjestelmä, joka koskee muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Uudessa muutoksenhakujärjestelmässä riita-asiassa tarvittaisiin jatkokäsittelylupa, jos käräjäoikeuden ratkaisu on asianosaiselle vastainen vain saamisen osalta eikä kysymyksessä oleva rahamäärä ole enemmän kuin 10000 euroa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin neljä kuukautta vankeutta.

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on arvioida jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikuttavuutta sekä tutkia miten laadukkaan lainlaadinnan kriteerit on otettu huomioon tätä lakiuudistusta valmisteltaessa. Tavoitteena on selvittää Turun hovioikeuden viranhaltijoiden mielipiteitä ja näkemyksiä esitetystä jatkokäsittelylupajärjestelmästä teemahaastatteluilla. Opinnäytetyö on luonteeltaan kvalitatiivinen ja asiaa tarkastellaan lainsoveltajan näkökulmasta. Tarkastelutapaa opinnäytetyössä voisi luonnehtia lainsäädäntötutkimukseksi ja huomio on yksittäisessä lakiuudistuksessa.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän on tarkoitus vähentää hovioikeuksissa järjestettävien pääkäsittelyjen ja työn määrää. Tutkimuksessa kävi ilmi, että pääkäsittelyn järjestämistä koskevat edellytykset jatkokäsittelylupajärjestelmässä ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Vain oikeuskäytäntö näyttää, että onko jatkokäsittelylupajärjestelmä vastannut tarpeeseen vähentää pääkäsittelyjen määrää ja tekeekö se sen oikeudenmukaisesti ihmisoikeussopimuksia kunnioittaen.

Työnmäärä hovioikeuksissa voi tutkimuksen mukaan jopa lisääntyä. Jos pääkäsittelyjen määrää saadaan vähennettyä, niin se voisi vähentää myös työn määrää. Työmäärän väheneminen ei kuitenkaan tutkimuksen mukaan olisi merkittävää. Tutkimuksen mukaan laadukkaan lainlaadinnan kriteerejä ei ole otettu riittävän hyvin huomioon tätä lakiuudistusta laadittaessa eikä sen vaikuttavuutta ole arvioitu riittävästi.

ASIASANAT:

hallituksen esitykset, muutoksenhaku, vaikuttavuus, säädösvalmistelu

Veli-Pekka Sihvonen

FURTHER TREATMENT PERMIT –SYSTEM – GB 105/2009

Further treatment permit -system was enforced on 1.1.2011. The system concerns appeal proceedings from district courts to courts of appeal. According to the new appeal proceedings system, a further treatment permit would be required if in a civil case the district court's decision is adverse only on receivable and the sum of money in question is no more than 10000 euros. In a criminal case the defendant would need a further treatment permit if he or she has not received more severe sentence than four months of prison.

The objective of this bachelor's thesis is to evaluate the further treatment permit –system's efficiency and to analyse how the criteria for high quality legislation have been taken into consideration in the making of this amendment. The intention is to inquire opinions of the further treatment permit system among the office-bearers in the Turku Court of Appeal by making theme interviews. The bachelor's thesis is qualitative by nature and the matter is investigated from the point of the court of appeal. The approach to this bachelor's thesis could be described as legislationresearch and the attention is on a single amendment.

The objective of the new appeal proceedings system is to reduce the number of hearing trials and workload in the courts of appeal. The study shows that the conditions to call for a hearing trial are very open for interpretation. Only case law will eventually show if the new appeal proceedings system has met the need of reducing hearing trials and it does it equitably and conforms with human rights agreements.

The study shows that the workload in the courts of appeal could even increase. If the number of hearing trials could be reduced, that could also reduce the workload. The study also shows that the reduction in workload would not be significant. According to the study, the criteria for high quality legislation have not been taken into consideration enough in the making of this amendment and its efficiency has not been evaluated enough.

KEYWORDS:

government bills, appeal, efficiency, decree preparation

SISÄLTÖ

1 JOHDANTO	4
2 TUTKIMUKSEN TEKEMINEN	5
3 LAADUKKAAN LAINLAADINNAN KRITERIT	8
3.1 Lain elinkaari	8
3.2 Millainen on hyvä laki?	9
3.3 Onko jatkokäsittelylupajärjestelmä laadukkaasti laadittu?	13
3.4 Haastatteluteemoja laadukkaasta lainlaadinnasta	17
4 LAINSÄÄDÄNNÖN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTIA	18
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	18
4.2 Ympäristövaikutukset	19
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	20
4.4 Tarkastelukehikko	21
4.5 Lain vaikutuksia eri ulottuvuuksilla	22
4.6 Kokonaiskuva lain toteutumisesta ja vaikutuksista	24
4.7 Haastatteluteemoja lainsäädännön vaikuttavuuden arvioinnista	25
5 TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN JA TUTKIMUSTULOKSET	26
5.1 Laadukkaasta lainlaadinnasta	26
5.2 Lainlaadinnan kriteereistä	27
5.3 Kansainvälisen oikeuskäytännön arvioinnista hallituksen esityksessä	28
5.4 Taloudellisista vaikutuksista	29
5.5 Implementointiin liittyvistä vaikutuksista	30
6 YHTEENVETO JA POHDINTA	32
6.1 Tulosten yhteenveto ja pohdinta	32
6.2 Opinnäytetyön luotettavuus ja jatkotutkimusehdotukset	37
6.3 Tutkimustulosten hyödynnettävyys	38
LÄHTEET	40
 KUVIOT	
Kuvio 1. Lain elinkaari	8
Kuvio 2. Kokonaiskuva lain vaikutuksista ja niitä määrittävistä tekijöistä	24
 TAULUKOT	
Taulukko 1. Lakien laatukriteerit 1	10
Taulukko 2. Lakien laatukriteerit 2	11
Taulukko 3. Lakien laatukriteerit 3	12

1 Johdanto

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 takaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet: ”Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.” (PL 21§ 2.mom.) Nyt muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen ollaan muuttamassa.

HE 105/2009 koskee muutoksenhakua käräjäoikeudesta hovioikeuteen. Tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa esitys on hyväksytty ja oikeudenkäymiskaaren muutos on jo tullut voimaan. Esityksen mukaan riita-asiassa tarvittaisiin jatkokäsittelylupa, jos käräjäoikeuden ratkaisu on asianosaiselle vastainen vain saamisen osalta eikä kysymyksessä oleva rahamäärä ole enemmän kuin 10 000 euroa. Rikosasioissa vastaaja tarvitsisi jatkokäsittelyluvan, jos häntä ei ole tuomittu ankarampaan rangaistukseen kuin neljä kuukautta vankeutta. (HE 105/2009.)

Valitsin tämän aiheen, koska muutoksenhaku, ihmisoikeudet ja mahdollisesti myöhemmin työskentely muutoksenhakutuomioistuimessa kiinnostaa minua. Opinnäytetyöni tarkoituksena on arvioida jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikuttavuutta sekä tutkia miten laadukkaan lainlaadinnan kriteerit on otettu huomioon tätä hallituksen esitystä valmisteltaessa. Tavoitteena on selvittää Turun hovioikeuden viranhaltijoiden mielipiteitä ja näkemyksiä esitetystä jatkokäsittelylupajärjestelmästä teemahaastatteluilla.

Opinnäytetyöni on luonteeltaan kvalitatiivinen ja asiaa tarkastellaan lainsoveltajan näkökulmasta. Tarkastelutapaa opinnäytetyössäni voisi luonnehtia lainsäädäntötutkimukseksi. Talan mukaan lainsäädäntötutkimus voidaan jaotella kahteen ryhmään sen mukaan, kohdistuuko tarkastelu lainsäädäntöön yleisesti, instituutiona vai yksittäisiin lakeihin ja lakiuudistuksiin (Tala 2005, 4). Opinnäytetyössäni huomio on yksittäisessä lakiuudistuksessa.

2 Tutkimuksen tekeminen

Tämä tutkimus on kvalitatiivinen. Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara kirjoittavat kvalitatiivisesta tutkimuksesta, se sisältää monia erilaisia traditioita, lähestymistapoja ja aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä ihmisen ja hänen elämänsä tutkimiseksi, joten se ei ole minkään tietyn tieteenalan tutkimusote tai vain yhdenlainen tapa tutkia. (2004, 151-157.) Töttön (2000) mukaan käyttämällä erilaisia menetelmiä voidaan saada erilaista tietoa ihmisen elämän monimuotoisista ilmiöistä. Se, mitä työkaluja milloinkin käytetään riippuu tutkimustehtävistä ja -ongelmista. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.) Tähän tutkimukseen halutaan saada yksityiskohtaista tietoa hovioikeuden viranhaltijoiden mielipiteistä. Kvalitatiivinen tutkimustyyppi sopii tähän tutkimukseen, sillä tällä tavoin on mahdollista kerätä riittävän luotettavaa ja tarkkaa tietoa tutkimuksenkohteista tässä opinnäytetyössä esiintyvissä tutkimusongelmissa.

Aineistonkeruumenetelmänä tässä tutkimuksessa käytetään henkilöhaastatteluja. Haastattelun hovioikeuden viranhaltijoita. Suomessa on kuusi hovioikeutta. Haastateltavaksi henkilöryhmäksi valitaan Turun hovioikeuden viranhaltijat. Valinta tehtiin logistisista ja kustannusteknisistä syistä. Potentiaalisia haastateltavia kaikissa hovioikeuksissa on yhteensä 187 tuomaria ja 148 esittelijää eli yhteensä 335 henkilöä. Turun hovioikeudessa potentiaalisia haastateltavia on 73 henkilöä.

Haastateltavien valinta perustuu siihen kenellä heistä on paras tuntemus aiheesta ja myös siihen ketkä heistä suostuivat haastateltaviksi. Haastattelun Turun hovioikeuden neuvosta Pirkko Mikkolaa sekä seuraavia Turun hovioikeuden esittelijöinä toimivia viskaaleja: Hanna Finne, Juha Karvinen ja Liisa Hirvonen. Tätä valintamenetelmää voidaan luonnehtia harkinnanvaraiseksi otannaksi.

Tämän opinnäytetyön ongelmien selvittämiseksi on parasta valita edellä mainitut henkilöt haastateltaviksi, sillä he tulisivat lain toteuduttua olemaan sen kanssa tekemisissä. Tuomen ja Sarajärven mukaan (2002, 88-89) laadullisen

tutkimuksen tarkoitus on yleensä kuvata tiettyä ilmiötä ja pyrkiä ymmärtämään sitä. On siis merkittävää, että esimerkiksi ihmisiä tutkittaessa tutkittavat tietävät tutkittavasta ilmiöstä paljon tai heillä on siitä kokemusta. Tutkittavien valinnan tulee olla harkittua ja tarkoitukseen sopivaa, ei satunnaista (Tuomi ja Sarajärvi 2002, 88-89.)

Vaihtoehtoisesti haastateltavaksi olisi voitu valita kansalaisia, jotka ovat lakimuutoksen kohteena. Koska opinnäytetyöni näkökulmana on lainsoveltaja, on sen takia mielekästä haastatella lainkäyttöhenkilökuntaa eikä tavallisia kansalaisia. Jos haastateltaisiin kansalaisia, voitaisi saada mielenkiintoista tietoa sääntelyn kohteilta. Se ei kuitenkaan toisi lisäarvoa valitun näkökulman kannalta. Ylipäättään kansalaisten haastattelussa olisi se ongelma, että hyvin harva kansalainen joutuu oikeusprosessin kohteeksi ja vielä muutoksenhakuun saakka. Tästä syystä olisi vaikeaa löytää kansalaisia, joilta voisi saada tutkimuksen kannalta tarpeellista tietoa.

Töttön (2004) mukaan kaikki tutkimus onkin itse asiassa vain pinnan raapimista. Tutkimuksella ei voida ikinä saavuttaa ilmiötä kokonaisuudessaan ja kaikessa syvällisyydessään (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006.)

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yhteiskunnallisesti tärkeää asiaa. Tutkimuksessa on kysymys ongelmasta, joka merkittävästi työllistää hovioikeuksia vaikka siihen yritettiin saada vuosituhannen vaihteessa lukuisilla lakimuutoksilla helpotusta. Hovioikeuteen valitetaan paljon ja ennen jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönottoa asiassa oli toimitettava pääkäsittely sitä koskevasta vaatimuksesta riippumatta, jos asian ratkaiseminen riippui käräjäoikeudessa vastaanotetun suullisen todistelun uskottavuudesta. (Oikeudenkäymiskaari, 15 §). Jatkokäsittelylupajärjestelmä vähentäisi hovioikeuteen tulevien valituksien määrää ja se myös rajoittaisi pääkäsittelyn toimittamisen velvollisuutta.

Talan mukaan (2005, 33) on väitetty, että laki on nopeasti pilaantuva tuote. Hallituksen esityksen 105/2009 yleisperusteluissa todetaan, että hovioikeusmenettelyä on uudistettu 1.5.1998 voimaan tulleilla laeilla.

Uudistamisen tarkoituksena oli muuttaa ennen lähes yksinomaan kirjallista menettelyä siten, että valitusasiat käsitellään useammin suullisessa menettelyssä. Tämä johti hovioikeuksien ruuhkautumiseen. Hovioikeusmenettelyä on tämän jälkeen pyritty parantamaan useilla uudistuksilla ja hovioikeuksien työtilanne onkin hieman parantunut vuosituhanen vaihteesta. Kuitenkin käytössä olevien voimavarojen vuoksi menettely ei ollut kaikilta osiltaan tarkoituksenmukainen. (Oikeusministeriö, 5.)

Eräs muutos 1.5.1998 voimaan tulleihin lakeihin oli seulontamenettelyn käyttöönotto. Seulontamenettelyllä pyrittiin kohdentamaan hovioikeuksien voimavaroja paremmin epäselvimpiin tapauksiin. Se ei ole kuitenkaan osoittautunut onnistuneeksi, sillä sitä ei voida soveltaa niissä valitusasioissa, joissa suullisen todistelun uskottavuus on riitautettu. Seulontamenettely ei siis ole tuonut hovioikeuksille toivotunlaista työmäärän vähenemistä. Vaikka muutoksenhaku käräjäoikeuksista hovioikeuksiin onkin vähentynyt seulontamenettelyn käyttöön oton jälkeen, on koettu, että seulontamenettelyn tilalle tulisi säätää jatkokäsittelylupajärjestelmä, joka myös vähentäisi pääkäsittelyjen nykyistä määrää. (Oikeusministeriö, 5-6.)

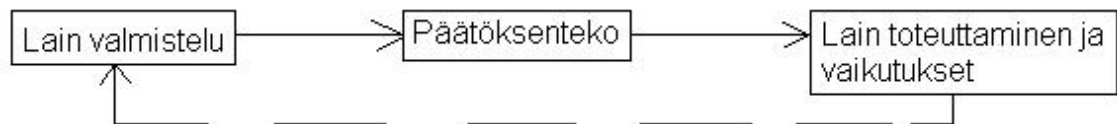
3 Laadukkaan lainlaadinnan kriteerit

Hallituksen esitysten laatimisohjeisiin sisältyy hallituksen esitystä ja lainvalmistelua koskevia ohjeita: Hallituksen esitys palvelee lakiehdotuksista käytävää yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa ja tutkimusta. Jotta hallituksen esitysten laatiminen onnistuisi, on tärkeää suunnitella ja organisoida varsinainen esitysten valmistelutyö asianmukaisesti. (Oikeusministeriö 2004, 7.)

Kun puhutaan laadukkaan lainlaadinnan kriteereistä tarkoitetaan lähinnä laadukasta lainvalmistelua. Talan mukaan (2005, 14) lainvalmistelua koskevat ohjeistot edellyttävät sitä, että lakiehdotuksen perusteluissa selostetaan säädöksen tavoitteet ja sen jälkeen kuvataan keinot, joilla tavoitteisiin pyritään. Tämä osio opinnäytetyöstäni koskee lain elinkaaren ensimmäistä osaa, lain valmistelua.

3.1 Lain elinkaari

Lain laadintaa on järkevää kuvata elinkaarimallin avulla sillä se toimii tarkastelukehikkona, joka jäsentää lakien laadinnan ja vaikutukset. Lain elinkaari jakaa lain laadinnan kolmeen eri vaiheeseen. (Tala 2005, 1). Ensimmäisessä vaiheessa, lain valmistelussa, tutkitaan muun muassa uuden säännöksen tarvetta, kuvataan säädöksen tavoitteet ja sen keinot.



Kuvio 1. Lain elinkaari (Tala 2005, 1).

Toisessa vaiheessa, päätöksenteossa, eduskunta päättää hallituksen esityksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa eduskunta on jo hyväksynyt hallituksen esityksen. Kuten Tala (2005, 2) kirjoittaa, on hyvä huomata, että kaikki lainvalmistelussa syntyneet ehdotukset eivät pääse päätöksentekoon asti. Myöskään kaikkia säädösehdotuksia ei hyväksytä. (Tala 2005, 2.)

Talan mukaan (2005, 2) lain elinkaaren kolmas ja viimeinen vaihe käsittää lain toteuttamisen ja lain vaikutukset. Lain toteuttaminen on sitä, kun laki saatetaan voimaan, eli implementoidaan. "Lain implementoinnilla tarkoitetaan viranomaisten ja tuomioistuinten toimia lain toteuttamiseksi sekä sitä vuorovaikutusta, joka syntyy tällöin sääntelyn toteuttajan ja sen kohteen välillä" (Tala 2005, 2). Lain vaikutukset on laaja ilmiö. Lain vaikutuksia voidaan arvioida ja ennakoida, ja niitä tulee ennakoida, jo lakia valmisteltaessa. Laeilla on usein Talan mukaan monia sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia. Lait vaikuttavat myös väistämättä ihmisten ajattelutapoihin ja arvostuksiin (Tala 2005, 2). Opinnäytetyöni seuraava osio koskee lain vaikutusten arviointia.

3.2 Millainen on hyvä laki?

Millainen on hyvä laki ja miten erotamme sen huonosta laista? Hyvän lain kriteerejä voidaan eritellä esim. taloustieteen, politiikkatutkimuksen, oikeustieteen ja lain implementaation ja vaikutusten tutkimuksen näkökulmista eri tavoin. Taloustiede saattaa pitää hyvänä lakina sellaista, joka edistää taloudellista tehokkuutta eikä aiheuta tarpeettomia kustannuksia. Politiikkatutkimus taas voi pitää hyvänä lakina sellaista, joka on laadittu avoimesti ja demokraattisten menettelyiden myötä. Oikeustiede pitää hyvänä lakina sellaista, joka on selkeä ja yksiselitteinen. Lain implementaation ja vaikutusten tutkija voisi painottaa, että hyvän lain vaikutukset vastaavat sen tavoitteita. (Tala 2005, 137.)

Hyvän lain kriteerejä on kehitelty tutkimustoiminnassa ja monissa lainvalmistelun kehittämishankkeissa. Alla on kansainvälisestä keskustelusta kolmen tutkijan käsitykset hyvän lain kriteereistä.

Taulukko 1. Lakien laatukriteerit 1 (Tala 2005, 138).

LAKIEN LAATUKRITEERIT 1: tutkijoiden ehdotuksia		
<i>Lon L. Fuller:</i>	<i>Böhert – Hugger</i>	<i>Patricia Popelier:</i>
1. Yleiset oikeussäännöt kyetään (ylipäänsä) laatimaan. 2. Säännökset julkaistaan. 3. Laki ei ole taannehtiva. 4. Laki on ymmärrettävä. 5. Laki ei sisällä keskenään ristiriitaisia säännöksiä. 6. Laki ei vaadi kohdetaholta ”mahdotonta”. 7. Laki ei muutu niin. nopeasti ettei sitä voi noudattaa. 8. Lakia toimeenpannaan sisältönsä mukaisesti.	1. Lain tarpeellisuus on kiistaton. 2. Lain vaikutukset vastaavat tavoitteita. 3. Kustannukset pysyvät ennakoiduissa rajoissa. 4. Julkinen organisaatio kykenee toteuttamaan lain lojaalisti ja kansanläheisesti. 5. Lain kohdetahot hyväksyvät sen ja noudattavat sitä.	1. Laki on julkinen. 2. Säännösten sisältö on selvä. 3. Laki sopii yhteen muuhun sääntelyyn. 4. Lain voimassaoloaika on selvä. 5. Laki kunnioittaa väestön legitiimejä odotuksia. 6. Laki on realistinen eikä vaadi kohteiltaan ”mahdotonta”.

Taulukosta nähdään, että ehdotukset ovat hyvin samankaltaisia. Esimerkiksi Patricia Popelierin ehdotus ”säännösten sisältö on selvä” on käytännössä sama asia kuin Lon L. Fullerin ehdottama ”laki on ymmärrettävä”. Kuitenkin eroavaisuuksiakin löytyy. Esimerkiksi Böhert – Hugger ei ole ehdottanut lainkaan edellä mainittua lain ymmärrettävyyttä. Toisaalta hän on ehdottanut, että lain tarpeellisuuden on oltava kiistaton, jota Popelierin tai Fullerin ehdotuksista ei löydy.

Seuraavassa taulukossa on kolmen lainvalmistelun kehittäjätahon käsitykset hyvän lain kriteereistä.

Taulukko 2. Lakien laatukriteerit 2 (Tala 2005, 139).

LAKIEN LAATUKRITEERIT 2: lainvalmistelun kehittäjien ehdotuksia		
<i>Alankomaiden hallinnon ohjeet:</i>	<i>EU:n komissio: eurooppalainen hallintotapa:</i>	<i>EU:n ministerineuvoston asiantuntijatyhmä:</i>
1. Sääntely on välttämätöntä ja suhteellista. 2. Yhteensopivuus hierarkkisesti ylempään sääntelyyn. 3. Parlamentin roolin ensisijaisuus. 4. Vakaus, ennustettavuus. 5. Sääntelyn toteutettavuus. 6. Sääntelyn tehokkuus. 7. Sääntelyn johdonmukaisuus, yhtenäisyys muuhun sääntelyyn nähden. 8. Selvyys, yksinkertaisuus, läpinäkyvyys. 9. Hyvä tietopohja perustana. 10. Yleisön on helppo tavoittaa säännökset.	1. Säädöksen suhteellisuus. 2. Sääntelyn läheisyys (kohteet osallistuneet laadintaan). 3. Yhtenäisyys muuhun sääntelyyn nähden. 4. Oikeusvarmuus eli oikeusvaikutusten selvyys ja ennakoitavuus. 5. Ajanmukaisuus: laadittu ajoissa, sisältö ajanmukainen. 6. Sääntely antaa yleisille eduille korkeatasoisen suojan (ei ”alin yhteinen nimittäjä”). 7. Sääntelyn toteutettavuus valvonnan noudattamisen kannalta.	1. Sääntelyn välttämättömyys (muihin keinoihin nähden). 2. Suhteellisuus tavoitteisiin, hyötyihin, rasituksiin nähden. 3. Toissijaisuus: mahdollisimman lähellä kohteita. 4. Läpinäkyvyys: laaja kuuleminen valmistelussa. 5. Vastuunalaisuus: tunnistetaan päättäjät. 6. Tavoitettavuus, johdonmukaisuus, ymmärrettävyys. 7. Yksinkertaisuus, helppokäyttöisyys.

Edellisessä taulukossa Böher – Huggerin ainoana ehdottama sääntelyn tarpeellisuus, tai välttämättömyys, löytyy lainvalmistelun kehittäjätahojen ehdotuksissa kahdessa kolmesta. Myös lain ymmärrettävyys lain laatukriteerinä esiintyy lainvalmistelun kehittäjätehojen esityksissä kahdessa kolmesta. Kaikki kolme lainvalmistelun kehittäjätahoa ovat ehdottaneet sääntelyn suhteellisuutta lain laatukriteeriksi. Tätä taas ei löytynyt lainkaan tutkijoiden ehdotuksista.

Seuraavana on taulukko suomalaisen lainlaatijan oppaan ehdotukset hyvän lain kriteereiksi.

Taulukko 3. Lakien laatukriteerit 3 (Tala 2005, 140).

LAKIEN LAATUKRITEERIT 3: suomalainen ohjeisto
<p><i>Lainlaatijan huoneentaulu:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Onko esityksessä ehdotettu laki tarpeellinen, saavutetaanko sillä halutut tavoitteet ja onko se paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi? 2. Onko ehdotettu laki oikeudellisesti moitteeton sekä lakiteknisesti ja kielellisesti viimeistelty? 3. Onko esitys perusteltu riittävästi muttei liian laveasti ja vastaavatko perustelut lakiehdotusta? 4. Onko esityksen vaikutukset asianmukaisesti ja riittävästi selvitetty? 5. Täyttääkö esitys myös muutoin Hallituksen esitysten laatimisohteiden ja tämän oppaan vaatimukset? <p><i>Asetusehdotusten ja päätösehdotusten osalta voidaan edellä esitetty teksti tiivistää seuraavaksi kolmeksi kysymykseksi:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Onko ehdotuksen mukainen asetus tai päätös tarpeellinen, saavutetaanko sillä halutut tavoitteet ja onko se paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi? 2. Onko ehdotuksen mukainen asetus tai päätös oikeudellisesti moitteeton sekä lakiteknisesti ja kielellisesti viimeistelty? 3. Täyttääkö asetus tai päätös myös muutoin tämän oppaan vaatimukset?

Edellisiin taulukoihin verrattaessa, voidaan todeta, että lainlaatijan huoneentaulusta löytyy mainitut tarpeellisuus, suhteellisuus ja ymmärrettävyys ensimmäisistä kahdesta kohdasta. Tässä opinnäytetyössä tutkitaan taulukon viidettä kohtaa, eli sitä miten hallituksen esitysten laatimisohteet on otettu huomioon jatkokäsittelyjärjestelmää valmisteltaessa.

Taulukoista voidaan lopputuloksena todeta, että listoihin sisältyy yli viisikymmentä hyvän lain laatukriteeriä. Toki osa on myös päällekkäisiä. Laatukriteerejä on Talan mukaan hyödyllistä suhteuttaa niihin rajoituksiin, jotka ovat useimmiten tunnusomaisia lainvalmistelulle. Hyvä laki on hyvin valmisteltu.

Lainvalmisteluun on kuitenkin käytettävissä vain rajoitetusti henkilötyötä ja aikaa. Kunkin hallituksen esityksen tueksi koottu tieto on yleensä eri syistä aukollista, epätarkkaa ja sisältää ongelmia. (2005, 141.)

Näistä ongelmista huolimatta voidaan olettaa, että hyvän lain kriteereillä on kuitenkin käyttöä eri yhteyksissä. Ne ovat tukena lainvalmistelulle ja lakien kehittämiselle. Taulukoissa olevissa laatukriteereissä on keskenään eriäviä ja ristiriitaisia käsityksiä. Hyvän lain kriteerien moninaisuus ja ristiriitaisuus heijastuu muihinkin inhimillistä elämää ja ihmisten yhteistoimintaa koskeviin järjestelyihin. Ei voida siis tyhjentävästi, eikä pitäisikään voida, määritellä yhteiskunnan ehdotonta tärkeysjärjestystä tai hyvän lain kriteerejä. (Tala 2005, 141-142.)

3.3 Onko jatkokäsittelylupajärjestelmä laadukkaasti laadittu?

Hyvä laki on hyvin valmisteltu. Hallituksen esitysten laatimisoheissa todetaan asian valmistelusta, että asian valmistelua kuvaavan jakson tarkoituksena on selostaa asian valmisteluvaiheita ja ilmoittaa minkälaista valmistelun eri vaiheissa syntynyttä aineistoa on olemassa ja mistä se on saatavissa. (Oikeusministeriö 2004, 18.) Asian valmistelun alle voidaan liittää seuraavat alajaksot:

1. Valmisteluvaiheet ja –aineisto

Valmisteluvaiheita koskevassa jaksossa selostetaan valmistelun kulku ja eri vaiheisiin osallistuneet toimielimet ja niiden ehdotukset. Tässä tulee mainita myös esityksen aihetta koskevat aiemmat esitykset. Tähän tulee myös sisällyttää valiokunnan mietinnön kannanotot sekä eduskunnan hyväksymät lausumat. (Oikeusministeriö 2004, 18.)

Hallituksen esityksessä 105/2009 todetaan, että hovioikeusmenettelyn uudistamisen eri vaiheita on selostettu muutoksenhakulupatoimikunnan mietinnössä KM 2008:3. Esityksessä mainitaan toimikunnan osapuolet.

Esityksessä mainitaan myös ehdotukset. Esityksessä ei kuitenkaan mainita mitään aihetta koskevista aiemmista esityksistä tässä kohtaa vaikka ne tulisi hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan tässä mainita. Myöskään eduskunnan hyväksymiä lausumia ei tässä mainita mitenkään. Nämä ovat siis mielestäni selkeitä puutteita esityksen valmistelussa, laadukkaan lain kriteereissä.

2. Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Tässä jaksossa hallituksen esitystä luetellaan esityksen yhteydessä kuullut lausunnonantajat. Näiden mainitseminen helpottaa eduskunnassa kuultavien asiantuntijoiden valintaa. Mikäli valmistelun yhteydessä on järjestetty erityisiä kuulemistilaisuuksia, on tällöin nekin mainittava. Tässä ei kuitenkaan selosteta lausuntojen sisältöä, vaan ainoastaan niiden päälinjat. Mikäli lausunnonantajat ovat olleet asiassa toisella kannalla kuin se ratkaisu johon on päädytty, on tällöin ehdotettu ratkaisu perusteltava. Jaksossa mainitaan myös lausunnoista laadittu yhteenveto. (Oikeusministeriö 2004, 18.)

Jatkokäsittelylupajärjestelmää koskevassa esityksessä todetaan, että lausuntoja on pyydetty yhteensä 44 eri taholta ja, että vastauksia saapui 36. Lausunnonantajia ei ole kuitenkaan lueteltu siten kuin hallituksen esitysten laatimisohjeissa vaaditaan. Esityksessä kerrotaan, että seulontamenettelyn korvaaminen sai lähes yksimielistä kannatusta. Enemmistö suhtautui myönteisesti riita-asioissa ehdotettuun 10000 euron häviöarvorajaan, osa kuitenkin piti rajaa korkeana. Häviöarvorajan laskemiseen esitettiin myös paria muuta tapaa. Esityksessä ehdotetaan lausuntopalautteen johdosta, ettei riita-asioissa saatavalle kertynyttä korkoa otettaisi huomioon häviöarvoa laskettaessa. Tämä ja muut osiot, joista lausuntoja on pyydetty on esityksessä siten kuin laatimisohjeissa vaaditaan. Kuitenkin tässä alajaksossa puutteena on se, että lausunnonantajia ei lueteltu.

Kun tarkastellaan lainvalmistelua on tärkeää tunnistaa mitä tavoitteita tietyllä lakiehdotuksella on ja millaisia keinoja on käytetty tavoitteen edistämiseksi (Tala 2005, 14-15). Vuoden 2004 hallituksen esitysten laatimisoheissa kuvataan kysymyksiä laadukkaan esityksen tavoitteiden ja keinojen laatimiseksi:

- Mihin ehdotuksilla pyritään ja miten (tavoitteet ja keinot)
- Vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja niiden vertailu
- Keskeiset ehdotukset asiaryhmittäin
- Valittujen ratkaisujen perustelut
- Arvio siitä, miten tavoitteet käytännössä toteutuvat
- Miten säädökset on tarkoitus panna toimeen
- Miten tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata jälkikäteen

(Oikeusministeriö 2004, 14.)

Hallituksen esityksessä HE 105/2009 todetaan, että hovioikeusmenettelyn tulisi olla oikeudenmukainen, nopea ja taloudellinen. Oikeusvarmuutta edistää parhaiten se, että kaikki asiat käsitellään samalla tavalla täysimittaisessa muutoksenhakumenettelyssä. Esityksessä todetaan myös, että nykyinen seulontamenettely ei ole riittävän nopea ja taloudellinen asianosaisten erilaiset oikeusturvatarpeet huomioon ottaen.

Hallituksen esitysten laadintaohjeissa on todettu, että esityksen yleisperusteluissa olisi selvitettävä asian nykytilaa, lainsäädäntöä ja käytäntöä ja arvioitava sitä. HE 105/2009 esitellään oikeuskäytäntöä, jossa ei aina edellytetty suullista käsittelyä:

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, ettei ihmisoikeussopimuksen 6 artikla aina edellytä suullista käsittelyä, tai jos sellainen järjestetään oikeutta henkilökohtaiseen läsnäoloon siinä. Jos asiassa on kysymys vähäisestä rikoksesta ja vastaavasti lievästä rangaistuksesta ja rikosten tunnusmerkistön asiallinen täyttyminen on riidatonta, suullinen käsittely voidaan oikeutetusti arvioida tarpeettomaksi. Asiasta on kaksi tuomiota: Fejde v. Ruotsi ja Jan-Åke Andersson v. Ruotsi tuomiot 29.10.1991.

Tuomiot eivät kuitenkaan olleet yksimielisiä. Molemmissa tuomioissa seitsemän tuomaria kahdestakymmenestä katsoi, ettei asian laadulla tulisi olla merkitystä suullisen käsittelyn toimittamisvelvollisuutta arvioitaessa, koska kaikki asiat ovat merkityksellisiä niille henkilöille, joita asiat koskevat.

Mielestäni hallituksen esityksessä 105/2009 ei ole otettu edellä selostamaani seikkaa tarpeeksi huomioon. Asian nykytilan arvoinnissa kansainvälisen oikeuskäytännön arvioinnille on käytetty vain yksi lyhyt palsta, noin neljännessivun pituinen. Tämän vuoksi yksi haastatteluteema on kansainvälisen oikeuskäytännön arviointi hallituksen esityksessä.

Lakia laadittaessa täytyy ottaa huomioon sääntelyn legitimitetti, eli hyväksyttävyys. Tala kirjoittaa siitä, kuinka kussakin lainsäädäntöhankkeessa täytyy ottaa huomioon, mitä vaatimus oikeussääntelyn legitimitetistä tässä yhteydessä tarkoittaa ja mitä rajoja se asettaa lainlaadinnalle. Säädetyn oikeuden yhteyttä arvoihin onkin tähdennetty väitteellä, että jokainen säädösratkaisu on aina jossakin mielessä moraalinen kannanotto. (2005, 17.) Mielestäni HE 105/2009 onkin moraalinen kannanotto, että vähäisissä asioissa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet eivät ole niin tärkeät kuin isommissa asioissa. Talan mukaan (2005, 20) oikeusvaltioajattelun ytimessä on vaatimus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvatakeiden varmistaminen säädetyn oikeuden avulla.

3.4 Haastatteluteemoja laadukkaasta lainlaadinnasta

Edellä teoreettisessa tarkastelussa esiin tulleiden teemojen perusteella päädyttiin tässä opinnäytetyössä seuraaviin haastatteluteemoihin:

Laadukas lainlaadinta

- *Mitä ymmärrätte laadukkaalla lainlaadinnalla?*
- *Onko hallituksen esitys 105/2009 mielestänne laadukkaasti valmisteltu?*
- *Millainen on mielestänne hyvä laki?*

Lainlaadinnan kriteerit

- *Tiedätkö lainlaadinnan kriteerien olemassaolosta?*
- *Tunnetteko niiden sisältöä?*
- *Miten näette lainlaadinnan kriteerien ohjaavan lainvalmistelua?*

Kansainvälisen oikeuskäytännön arviointi hallituksen esityksessä

- *Kahden ei yksimielisen EIT:n tuomion mukaan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla ei aina edellytä suullista käsittelyä. Seitsemän kahdestakymmenestä tuomarista oli sitä mieltä, että edellyttää, ja siten jatkokäsittelylupajärjestelmä olisi EIS 6 artiklan vastainen. Olisiko jatkokäsittelylupajärjestelmä mielestänne oikeudenmukainen? Vai edellyttäisikö se yksimielistä EIT:n oikeuskäytäntöä?*

Näillä haastattelukysymyksillä pyritään kartoittamaan haastateltavien käsitystä laadukkaasta lainlaadinnasta.

4 Lainsäädännön vaikuttavuuden arviointia

Tämä osio opinnäytetyöstäni koskee lain elinkaaren kolmatta osaa, lain toteutumista ja sen vaikutuksia. Arvioin hallituksen esityksen 105/2009 vaikutuksia sen toteutuessa. Kuten oikeusministeriö on hallituksen esitysten laatimisoheissa esittänyt, "koska lakihankkeilla pyritään muutokseen yhteiskunnassa, vaikutusten arvioiminen etukäteen on tärkeää." (2004, 15).

Hallituksen esitysten laatimisoheissa todetaan esityksen vaikutuksista, että ehdotettujen säännösten vaikutukset on lyhyesti selostettava. Tällä tarkoitetaan säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja vaikutusten merkitykseen. Esityksessä on kerrottava, miten vaikutukset on arvioitu. (Oikeusministeriö 2004, 15.)

Vaikutukset voivat olla lyhyt- ja pitkäaikaisia, välittömiä ja välillisiä, myönteisiä ja kielteisiä, kertaluonteisia ja toistuvia tai tilapäisiä ja pysyviä. Jos on laadittu erillinen vaikutusarvioselvitys, niin esitykseen otetaan vain tiivistelmä siitä. Jaksossa on selitettävä kaikki merkittävät vaikutukset. Keskeisiä vaikutuksia ovat:

1. Taloudelliset vaikutukset
2. Vaikutukset viranomaisten toimintaan
3. Ympäristövaikutukset
4. Yhteiskunnalliset vaikutukset

(Oikeusministeriö 2004, 15.)

4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset on selostettava. Jos niitä ei ole siitä on mainittava. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat säädöksen toimeenpanosta ja noudattamisesta. Taloudelliset vaikutukset voivat olla joko hyöty- tai haittavaikutuksia.

Vaikutukset on pyrittävä esittämään euromääräisinä. Jos tämä ei ole mahdollista, on esitettävä suuruusluokka esimerkiksi henkilötyövuosina. Arviossa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän ajan vaikutukset. (Oikeusministeriö 2004, 15-16.)

Mikäli ehdotetusta laista aiheutuu vaikutuksia viranomaisten toimintaan ja menettelytapoihin, on ne selostettava. Tehtävien muuttumista ja keskinäisiä toimivaltasuhteita on myös arvioitava. On myös kerrottava vaikuttavatko ehdotetut muutokset yksilöiden tai yritysten asemaan ja oikeuksiin. (Oikeusministeriö 2004, 16.)

HE 105/2009 taloudellisten vaikutusten tarkka arviointi on hankala tehtävä. Arviointia vaikeuttaa se, etteivät hovioikeudet voi määrätä ratkaistavien asioiden määrää.

Esityksessä ei ole käsitelty mitään muita taloudellisia vaikutuksia kuin oikeusjärjestelmälle tulevia säästöjä säädöksen noudattamisesta. Yhteenvetona todetaan, että hovioikeuksien voimavaroja säästyisi 500 valitusasian verran ja syyttäjälaitoksen henkilötyövuosia säästyisi 4-5. Esityksessä ei ole siis käsitelty lainkaan esimerkiksi säädöksen toimeenpanemisesta aiheutuvia kuluja. Varmasti jotakin konkreettisia toimenpiteitä tullaan käräjä- ja hovioikeuksissa tekemään. Täytyyhän henkilökuntaa jotenkin kouluttaa noudattamaan uutta säädöstä. Esityksessä ei ole lainkaan huomioitu lain implementointia. Siinä ei ole esitetty mitään toimenpiteitä sen varalta.

4.2 Ympäristövaikutukset

Lainlaadinnan ohjeiden mukaan mahdolliset ympäristövaikutukset on esitettävä. Jos niitä ei ole, siitä on mainittava (Oikeusministeriö 2004, 17). Hallituksen esityksessä 105/2009 ei ole minkäänlaista mainintaa ympäristövaikutuksista. Ervasti ja Tala kirjoittavat (1996, 87) siitä, kuinka vuoden 1994 hallituksen esityksistä vain noin kymmenesosassa on maininta ympäristövaikutuksista. Vähäinen määrä saattaa johtua siitä, että merkittäviä ympäristövaikutuksia ei

ole. Tärkeämpi selitys lienee, ettei ympäristövaikutuksia ole kyetty tunnistamaan tai arvioimaan.

Uskon, että tällä hallituksen esityksellä ei ylipäätään ole mitään ympäristövaikutuksia. Kuitenkin tässäkin tapauksessa hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti esityksessä tulisi tällöin olla maininta siitä, että ympäristövaikutuksia ei ole.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotettujen säännösten sosiaaliset vaikutukset on selostettava. Sosiaalisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia ihmisten elinoloihin, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen, arvoihin tai asenteisiin. Esiin on tuotava mahdolliset työllisyysvaikutukset. Sääntely voi vaikuttaa myös rikosentorjuntaan. (Oikeusministeriö 2004, 17.)

Esityksessä on yhteiskunnallisten vaikutusten osiossa paneuduttu siihen, että jatkokäsittelylupajärjestelmän käyttöönotto ei sisällä rajoituksia muutoksenhakuoikeuteen. Siinä on käsitelty ihmisten toimintamahdollisuuksia muutoksenhakuun liittyen. Jaksossa ei ole kiinnitetty mihinkään muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin huomiota. Varmasti asiaa olisi voinut käsitellä laajemmin, esim. miten säädetyt rangaistusrajat jatkokäsittelyluvalla vaikuttavat rikosentorjuntaan.

Esityksellä on työllisyysvaikutuksia hovioikeuksiin. Edellä osiossa 4.1 taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, on todettu, että hovioikeuksien voimavaroja säästyisi 500 valitusasian verran. Tarkoitus lienee kohdistaa nämä voimavarat asioiden nopeampaan käsittelyyn ja lisätä voimavaroja epäselvempiin tapauksiin. Kuitenkin työn kokonaismäärä vähenee hovioikeuksissa. Johtaako tämä myös työn ja työpaikkojen vähenemiseen hovioikeuksissa?

4.4 Tarkastelukehikko

Talan mukaan lain toteutumista ja sen vaikutuksia määrittää neljä tekijää:

1. lain tavoitteenasettelu,
2. lain sisältö,
3. lain implementointi ja
4. tapa, jolla sääntelyn erilaiset kohdetahot reagoivat siihen.

(2005, 143.)

Yllä luetellut neljä tekijää muodostavat tarkastelukehikon, joka on tarkoitettu säädetyn oikeuden analysoimiseen. Tarkastelukehikko ei ole vain tiettyä lainsäädännön tai oikeuden alaa varten, vaan sitä voidaan käyttää yleisesti oikeuden analysoimiseen. Luetellut neljä tekijää on sisällytetty tarkastelukehikkoon siksi, että niitä voidaan hyödyntää yleispätevästi lainsäädännön vaikutusten arvioinnissa. Tekijät ovat myös lain laatijan vaikutusmahdollisuuksien ulottuvilla. (Tala 2005, 143-146.)

Kun tarkastelukehikko ja lainvalmisteluvaihe sidotaan yhteen, lain elinkaari-idean mukainen laaja-alainen tarkastelutapa säädettyyn oikeuteen korostuu. Tarkastelutavan ytimessä onkin ajatus, että lainvalmistelussa tehdyillä valinnoilla ja ratkaisuilla on olennainen merkitys sille, kuinka lait toteutuvat ja vaikuttavat. Lain toteutumiselle ja vaikutuksille on toki muitakin huomionarvoisia tekijöitä. Näitä ovat esim. yhteiskunnan yleinen tila ja vallitsevat arvot sekä yleinen suhtautuminen oikeusjärjestelmään. Myös esim. lain kohdealueen teknologian taso ja sääntelyn kohteiden organisoituminen ovat tärkeitä tekijöitä lain toteutumiselle ja sen vaikutuksille. (Tala 2005, 146-157.)

4.5 Lain vaikutuksia eri ulottuvuuksilla

Tutkimustoiminnassa on hyötyä, kun säädöksen vaikutuksista hahmotetaan mahdollisimman monipuolinen kuva. Hallituksen esitysten laadinnassa on perusjaottelu, jossa erotellaan lainsäädännön taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset ja sosiaaliset vaikutukset. Säädöksestä riippuen voidaan nykyisten ohjeiden mukaan tarkastella myös muunlaisia vaikutuslajeja. Lain vaikutukset on tärkeää erotella sen tarkoitetulla varsinaisella kohdealalla ja sen ulkopuolella. Näin saadaan tarkasteltua myös ei-tarkoitettuja seuraamuksia, kuten kustannuksia joita eri toimijoille aiheutuu säädöksen implementoinnista. Lain vaikutukset voidaan myös jakaa tavoitteen suuntaisiin ja muunlaisiin vaikutuksiin. Tämä tarjoaa lainlaatijalle pohjaa myönteisten ja kielteisten vaikutusten erottelamiseen ja pää- ja sivuvaikutusten erottelulle. Lain vaikutuksia voidaan jakaa myös ajan perusteella pitkän ja lyhyen ajan vaikutuksiin. (Tala 2005, 149.)

Lain vaikutuksia voidaan erotella myös seuraavan nelijaon avulla:

1. Lain vaikutukset eri oikeussubjektien materiaalisessa elämänpiirissä. Tällä tarkoitetaan yksilöiden, yritysten ym. olosuhteissa ja toiminnassa ilmeneviä vaikutuksia. Kuten esimerkiksi mitä sääntely rajoittaa tai tarjoaa.
2. Lain vaikutukset viranomaisten tehtäväpiirissä. Lähes kaikki sääntely vaikuttaa jotenkin viranomaisten tehtäväpiirissä. Harvemmin lain vaikutukset viranomaisten tehtäväpiirissä on itse tarkoitus, mutta esitys 105/2009 vaikuttaa suoraan tuomioistuinten tehtäviin. Tyypillisesti lain vaikutukset viranomaisten tehtäväpiirissä koskevat esimerkiksi viranomaisten käsiteltävien asioiden määrää ja esityksellä 105/2009 on pyritty vaikuttamaan juuri siihen.
3. Lain vaikutukset oikeudellisiin menettelytapoihin. Oikeudellisten menettelytapojen sääntely on lain toteutumisen ja vaikutusten kannalta

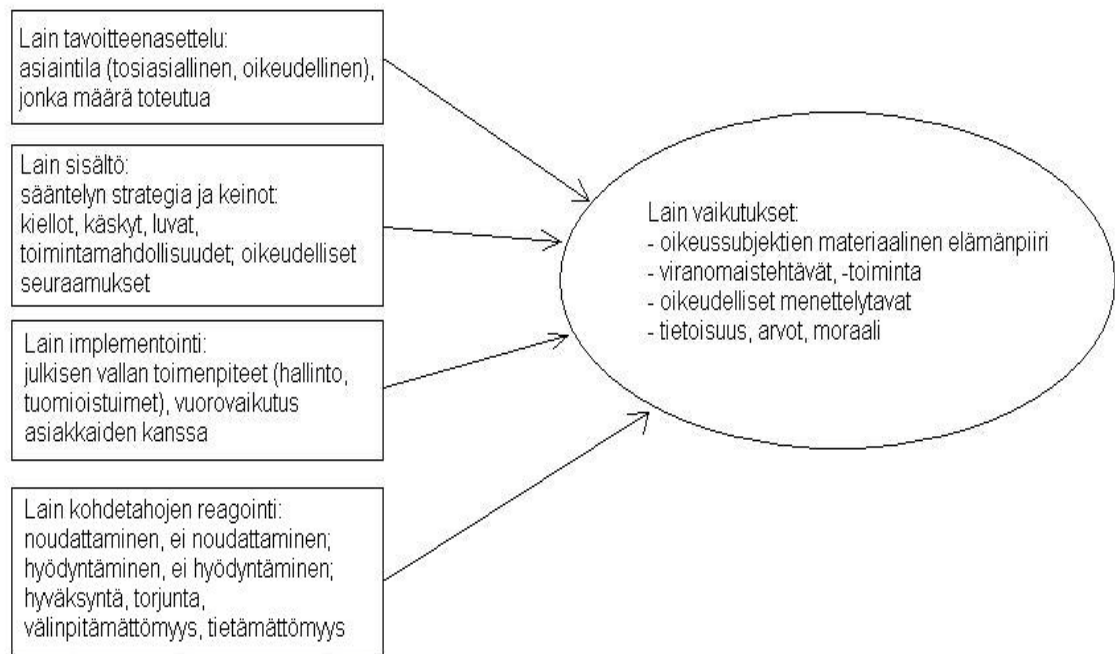
tärkeää. Hyvin toimivat menettelytavat parantavat säännöksen tehokasta toteutumista ja siten näkyy lain vaikutuksissa.

4. Lain vaikutukset ihmisten tietoisuuden, arvojen ja moraalin kannalta. Nämä symboliset vaikutukset korostuvat nykyisessä moniarvoisessa, eriytyneempien ja kirjavimpien arvostuksien yhteiskunnassa. Oikeussäätely syntyy usein erimielisyyden vallitessa. Näin oikeussäätelyn sisältämät arvostukset muodostavat yhteiset mittapuut toimintatapojen ja käyttäytymisen arvostamiselle.

(Tala 2005, 150-151.)

4.6 Kokonaiskuva lain toteutumisesta ja vaikutuksista

Kun arvioidaan lainsäädännön vaikuttavuutta on otettava huomioon edellä esitetty neljän tekijän tarkastelukehikko: lain tavoitteenasettelu, lain sisältö, lain implementointi ja tapa jolla lain kohdetahot reagoivat. Lisäksi on otettava huomioon edellä eriteltyt lain vaikutukset eri ulottuvuuksilla. Nämä asiat on yhdistetty alla olevaan kuvioon, kuvio 2. Kuvion avulla luodaan kokonaiskuva lain vaikutuksista ja siitä, mitkä tekijät määrittävät lain vaikutuksia ja miten.



Kuvio 2. Kokonaiskuva lain vaikutuksista ja niitä määrittävistä tekijöistä (Tala 2005, 152).

Talan mukaan (2005, 153) kuvion taustalla on seuraavanlainen ajattelutapa. Ensin tehdään havaintoja ja kerätään tietoja lain vaikutuksista. Tässä voidaan hyödyntää esimerkiksi lain vaikutusten nelijakoa: lain vaikutukset oikeussubjektien materiaalisessa elämäntavassaan, vaikutukset viranomaisten toiminnassa, vaikutukset oikeudellisissa menettelytavoissa ja neljäntenä

symboliset vaikutukset. Havaintojen tekemisen ja tietojen keräämisen jälkeen kysytään ja analysoidaan, missä määrin kukin kuvion vasemmalla puolella olevan kehikon neljästä tekijästä on määrittänyt ja tekee ymmärrettäväksi sen, millaisia erilaisia vaikutuksia on syntynyt. (Tala 2005, 153.)

4.7 Haastatteluteemoja lainsäädännön vaikuttavuuden arvioinnista

Edellä teoreettisessa tarkastelussa esiin tulleiden teemojen perusteella ja ohjaajan kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta tässä opinnäytetyössä päädyttiin seuraaviin haastatteluteemoihin:

Taloudelliset vaikutukset

- *Hovioikeuksien voimavaroja säästyy arvion mukaan 500 valitusasian verran vuodessa. Vähentääkö tämä mielestänne myös työn tai työpaikkojen määrää hovioikeuksissa?*

Implementointiin liittyvät vaikutukset

- *Onko jo tullut esille mahdollisesti jotakin odottamattomia asioita jatkokäsittelylupajärjestelmän implementoinnin myötä?*
- *Minkälaisia konkreettisia toimenpiteitä mielestänne pitäisi käräjä- ja hovioikeuksissa tehdä henkilökunnan kouluttamiseksi lain implementoinnin myötä?*
- *Laeilla on usein monia ympäristövaikutuksia. Onko jatkokäsittelylupajärjestelmällä mielestänne ympäristövaikutuksia?*
- *Lait vaikuttavat väistämättä ihmisten ajattelutapoihin ja arvostuksiin. Uskotteko jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikuttavan ihmisten asenteisiin? Suhtautuvatko ihmiset muutoksenhakuun tulevaisuudessa eri tavalla lupaa pyydettyäessä?*

Näillä haastattelukysymyksillä pyritään kartoittamaan haastateltavien käsitystä lainsäädännön vaikuttavuuden arvioinnista.

5 Tutkimuksen toteuttaminen ja tutkimustulokset

Haastattelin neljää Turun hovioikeuden viranhaltijaa. Haastattelut olivat teemahaastatteluja. Haastateltaville kerrottiin teemat etukäteen, mutta ei valmiita kysymyksiä. Haastattelut toteutettiin 7.2.2011 – 21.2.2011. Kaikki haastattelut nauhoitettiin.

5.1 Laadukkaasta lainlaadinnasta

Kysyessäni Turun hovioikeuden esittelijöiltä laadukkaasta lainlaadinnasta sain monenlaisia vastauksia. He ymmärsivät laadukkaan lainlaadinnan siten, että lainsäädäntö tulisi olla mahdollisimman aukotonta, mutta toisaalta se on mahdoton tehtävä. Yksi vastaajista painotti laadukkaassa lainlaadinnassa sitä, että lausuntokierroksella tulisi varmistaa, että saadaan riittävät lausunnot tahoilta, jotka ovat uuden säännöksen kanssa tekemisissä. Myös se, että lakia joudutaan pian muuttamaan, oli vastaajan mukaan vahva merkki siitä, että laki ei ole ollut laadukkaasti valmisteltu.

Yksi vastaaja mielsi laadukkaaksi lainlaadinnaksi sen, että laki on yksiselitteinen ja sen laadintaan on käytetty niin pitkä aika, että ehditään huomioimaan käytännössä vastaan tulevat ongelmallisimmat tilanteet. Vastaajan mielestä laadukkaan lainlaadinnan tulisi antaa selvät valmiudet lainkäyttötyöhön. Laki ei saisi vastaajan mielestä olla tulkinnanvarainen. Hän totesi myös, että näin ei kuitenkaan usein ole.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä miellettiin hyvin monimutkaiseksi järjestelmäksi. Toisaalta esittelijät olivat samaa mieltä siitä, että järjestelmä varmasti selkiytyy kun juttuja, joihin järjestelmää sovelletaan, saapuu hovioikeuteen.

Myös hovioikeuden neuvos painotti valmistelun huolellisuutta ja erityisesti kuulemisvaihetta laadukkaassa lainlaadinnassa. Kuulemisvaiheen tulee olla moniportainen eri intressitahojen etukäteiskuuleminen. Lakitekstien tulee olla selkeitä, eikä sellaisia, että tulee tulkinnanvaraisia säännöksiä.

Esittelijät eivät tunteneet esityksen sisältöä niin hyvin, että olisivat osanneet kommentoida sitä, onko se laadukasti valmisteltu. Hovioikeuden neuvos uskoi, että HE 105/2009 on hyvin valmisteltu. Neuvoksen mielestä taustalla oleva laaja komitean mietintö ja suuri pyydettyjen lausuntojen määrä lisää esityksen laadukkuutta. Jatkokäsittelylupajärjestelmän ja pääkäsittelyjen järjestämisen ongelmat tulevat siinä, onko ihmisoikeustuomioistuin mennyt edelle jossain vaiheessa? Onko jotakin jo muuttunut valmistelun loppuvaiheessa, mikä tekee järjestelmän jälkeen jääneeksi?

Haastateltavien käsitykset siitä, millainen on hyvä laki olivat hyvin samankaltaiset. Yksi esittelijä oli sitä mieltä, että hyvässä laissa on vastaukset kaikkeen ja se ei jätä mitään aukkoja. Tämä on käytännössä mahdotonta, eihän tuomioistuimilla olisi siinä tapauksessa töitä. Vastaajan mielestä uudet lait ovat yleensä hyviä, mutta toisaalta aina huomataan jälkeensä jotakin, jonka olisi voinut tehdä toisin. Toisen vastaajan mielestä hyvä laki on systematiikaltaan ja kielelliseltä ilmaisultaan hyvätasoinen. Hyvä laki on myös sellainen joka löytää kompromissin sen välillä, että mikä osa voidaan viedä suoraan täytäntöön ja mikä osa jättää tuomioistuimelle tulkintavaltaa täytäntöönpanossa. Laki ei myöskään saa olla liian yksityiskohtainen sillä se johtaa vastakohtaisjohtopäätelmiin.

Yksi esittelijöistä koki hyvän lain sellaisena, joka antaa hyvät eväät ratkaisutoiminnalle ja se on tarpeeksi yksityiskohtainen. Hyvässä laissa on vastaajan mukaan pyritty mahdollisimman hyvin ottamaan ennalta huomioon käytännön elämässä vastaan tulevia ongelmatilanteita. Hovioikeuden neuvoksen mukaan hyvä laki on sellainen, jossa on yksiselitteistä, hyvää suomen kieltä. Ei saisi olla säännöksiä, joita juristikaan ei ymmärrä.

5.2 Lainlaadinnan kriteereistä

Kysyttäessä esittelijöiltä laadukkaan lainlaadinnan kriteereistä ja niiden sisällöstä vastaukset olivat keskenään samankaltaisia. Laadukkaan lainlaadinnan kriteerien olemassaolosta tiedettiin tai siitä oli ainakin aavistus, mutta niiden sisältöä esittelijät eivät tunteneet. Lainlaadinnan kriteerien nähtiin

ohjaavan lainsäädäntöä ohjenuorana. Hovioikeuden neuvoksellakaan ei ollut laadukkaan lainlaadinnan kriteereistä parempaa tietoa kuin esittelijöillä. Hän aavisti niiden olemassaolon ja uskoi, että ne vaikuttavat lainsäädäntötyön taustalla, ohjenuorana. Mutta myöskään neuvos ei sen paremmin tuntenut laadukkaan lainlaadinnan kriteerien sisältöä kuin esittelijätäkään.

5.3 Kansainvälisen oikeuskäytännön arvioinnista hallituksen esityksessä

Kysyessäni esittelijöiltä, vaatisiko järjestelmän oikeudenmukaisuus yksimielistä EIT:n oikeuskäytäntöä, sain hieman erilaisia vastauksia. Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että ihmisoikeuksia täytyy kunnioittaa, mutta vain järkeviin määriin asti. Monet seulontajärjestelmän aikana hovioikeuden pääkäsittelyissä käsitellyt jutut ovat näyttäneet jo etäältä sellaisilta, ettei niillä ole hyvää menestymismahdollisuutta. Siitä huolimatta niissä on täytynyt järjestää pääkäsittely, kun on kyseenalaistettu todistelun uskottavuus. Ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomea siten, että jokaisella on oikeus tulla kuulluksi myös muutoksenhaussa. Oikeudenmukaisuus ei siis vaatinut vastaajan mielestä yksimielistä oikeuskäytäntöä ja vaikka ihmisoikeuksia täytyykin kunnioittaa, niin ei millä hinnalla tahansa, juttuja on pystyttävä ratkaisemaan ja käsittelemään myös siten, mikä on järkevää.

Yksi esittelijä oli sitä mieltä, että jos EIT:lla olisi asiassa yksiselitteinen linja niin järjestelmä olisi selkeästi ongelmattomampi. Tosiasiassa järjestelmän oikeudenmukaisuus päästään testaamaan vasta käytännössä. Se, että ei yksimielisiä EIT:n ratkaisuja on olemassa, on yksi argumentti muiden joukossa minkä vuoksi jatkokäsittelylupajärjestelmään ei olisi pitänyt päätyä. Vastaajan mukaan sille ei vain ole annettu tässä tapauksessa niin paljon painoarvoa.

Pääkäsittelyn järjestämistä koskevat edellytykset jatkokäsittelylupajärjestelmässä ovat hyvin tulkinnanvaraisia yhden vastaajan mukaan. Vastaaja oli oikeudenmukaisuudesta sitä mieltä, että vain oikeuskäytäntö tulee näyttämään täyttääkö jatkokäsittelylupajärjestelmä ihmisoikeussopimusten mukaiset vaatimukset vai ei. Mutta hänen mielestään laki on kirjoitettu siten, että sitä voidaan soveltaa niinkin, että

ihmisoikeussopimusten mukaiset vaatimukset ei täyty. Laki on juuri tässä mielessä vastaajan mukaan huono. Lain suurin ongelma on juuri pääkäsittelyn toimittamista koskevien edellytysten tulkinnanvaraisuus.

Hovioikeuden neuvoksen mukaan jatkokäsittelylupajärjestelmän oikeudenmukaisuus ei edellytä yksimielistä EIT:n oikeuskäytäntöä. Vastaajan mukaan tulee kuitenkin olemaan ongelmallista saavuttaa yhteinen linja sille, että million asiassa tulee järjestää pääkäsittely ja millon ei. Jussi Tapanilan julkaisemassa artikkelissa on menty pitkälle siinä, kun on pohdittu pääkäsittelyjen järjestämisen velvollisuutta. Artikkelissa on tultu johtopäätökseen, että pääkäsittelyjä pitäisi jatkossakin järjestää enemmän kuin mitä jatkokäsittelylupajärjestelmä edellyttää. Ihmisoikeudet huomioon ottaen voi olla, että jatkokäsittelylupajärjestelmä on jo näin varhaisessa vaiheessa jälkeen jäänyt.

5.4 Taloudellisista vaikutuksista

Kysyttäessä vähenevän työn määrästä yksi esittelijä oli sitä mieltä, että aluksi työn määrä todennäköisesti lisääntyy, mutta pääkäsittelyjen määrän väheneminen vähentää työn määrää. Vastaaja oli kuitenkin skeptinen siitä, että onko työmäärän väheneminen kuitenkaan merkittävää. Yksi haastateltavista oli optimistisempi vähenevän työmäärän osalta. Nimenomaan pienempi määrä pääkäsittelyjä johtaa pienempään työmäärään. Vastaaja oli myös erittäin varma, että jatkokäsittelylupajärjestelmän, ja vähenevien pääkäsittelyiden kautta myös työpaikkojen määrä tulee vähenemään. Hovioikeudet saavat määrärahoja käsiteltyjen juttujen perusteella.

Yksi haastateltavista oli sitä mieltä, että työmäärä ei ainakaan tule vähenemään jatkokäsittelylupajärjestelmän myötä. Hän näki luvan myöntämisen harkinnan jopa ylimääräisenä työvaiheena, ainakin näin aluksi. Hän ei myöskään uskonut työpaikkojen vähenevän järjestelmän myötä. Myöskään hovioikeuden neuvos ei uskonut, että jatkokäsittelylupajärjestelmä vähentää työn tai työpaikkojen määrää. Ennemminkin valtion tuottavuusohjelma aiheuttaa työpaikkojen

määrän vähenemisen. Neuvos toivoi, että lainmuutos auttaisi priorisoimaan asioita siten, että vaikeampiin asioihin pystytään keskittymään paremmin.

5.5 Implementointiin liittyvistä vaikutuksista

Kysyttäessä esittelijöiltä mielipidettä siihen, miten ihmiset jatkossa suhtautuvat muutoksenhakuun, sain taas hyvin samanlaisia vastauksia. Yksi vastaajista näki kuluriskin olevan siviiliasioissa nimenomaan se asenteenmuokkaaja nyt ja tulevaisuudessa, joka vaikuttaa ihmisten suhtautumiseen muutoksenhakua kohtaan. Vastaaja ei uskonut jatkokäsittelylupajärjestelmän siten erityisesti muokkaavan asenteita tai suhtautumista muutoksenhakuun. Myös toinen vastaaja suhtautui skeptisesti siihen, että jatkokäsittelylupajärjestelmä muokkaisi asenteita muutoksenhakua kohtaan. Tyypillisesti taparikolliset valittavat aina. Jatkokäsittelylupajärjestelmä tuskin tuo ainakaan tähän muutosta.

Yksi esittelijöistä oli sitä mieltä, että jatkokäsittelylupajärjestelmä saattaa lisätä epävarmuutta tai epäluottamusta lakiin tai tuomioistuimiin. Vastaajan mukaan tulkintakäytäntö tulee olemaan hyvin erilaista jopa yhden tuomioistuimen sisällä. Väistämättä tämä lisää asianosaisten epätietoisuutta siitä, että minkälaisia ratkaisuja hovioikeudesta voidaan odottaa. Hovioikeuden neuvos näki ongelmallisena sen, miten ihmiset näkevät asiansa jos se joutuu jatkokäsittelyluvan piiriin sen vuoksi, että asian häviöarvo on lähellä raja-arvoa. Yksilötasolla asialla onkin varmasti merkitystä esimerkiksi tapauksessa, jossa 8000€ häviössä joutuukin summaarisemman jatkokäsittelyn, eli jatkokäsittelyluvan piiriin. Neuvoksen mukaan häviön raja-arvo olisi pitänyt olla 5000€.

Kysyttäessä esittelijöiltä, minkälaisia koulutustoimenpiteitä lain implementointi aiheuttaa, sain hiukan erilaisia vastauksia. Yksi esittelijöistä oli sitä mieltä, että luennoimisesta tuskin on hyötyä, jokaisen täytyy itse opiskella pykälät. Hän uskoi, että tarvetta jonkinlaiselle koulutukselle voisi olla, mutta ei osannut sanoa, että minkälaiselle. Olisi hyvä jos joku osaisi jotenkin selkeyttää pykälien sisällön. Yksi mahdollinen koulutustoimenpide voisi olla eräänlainen checklist,

joka on luotu Helsingin hovioikeudessa. Sen avulla on helppo tarkistaa jutun seikat. Toinen vastaaja katsoi, että on tarvetta tiedottaa kaikkia tuomioistuimen jäseniä yleisesti, vaikka he eivät olisikaan lakimuutoksen kanssa varsinaisesti tekemisissä.

Yksi vastaajista painotti koulutustoimenpiteistä kysyttäessä sitä, että käräjäoikeuksia tulisi terävöittää ratkaisujen perustelujen kirjoittamisessa. Ratkaisujen perustelut tulisi olla mahdollisimman hyvin kirjoitettu, sillä se auttaa luvan myöntämisen harkinnassa. Hovioikeuden neuvos piti tärkeänä sitä, että kuukausittain jaetaan kokemuksia uudesta laista. Yhteisen linjan löytäminen edellyttää jatkuvaa seuranta.

Yksi esittelijä kertoi, että tietojärjestelmissä oli odottamaton tilastointi ongelma vuoden 2011 osalta seulontamenettelyn sekä jatkokäsittelylupajärjestelmän samanaikaisen tiedon tuottamisen kanssa. Muita odottamattomia ongelmia lain implementoinnin myötä esittelijät eivät osanneet kertoa. Hovioikeuden neuvos piti odottamattomana sitä, että jatkokäsittelylupajärjestelmä on melko tulkinnanvarainen. Talon sisäiset tiivistetyt ohjeet kun ovat nekin kovin laajat.

Kysyttäessä jatkokäsittelylupajärjestelmän ympäristövaikutuksista olivat kaikkien haastateltavien vastaukset yhteneviä. He eivät uskoneet lailla olevan ympäristövaikutuksia, muutoin kuin vähenevien pääkäsittelyjen määrän kautta. Tämä vähentää matkustamista pääkäsittelyihin ja sitä kautta liikenteen kuormitus ympäristöön vähenee. Jos ei tarvitse järjestää pääkäsittelyä niin ei tarvitse matkustaa käsittelyn paikkakunnalle.

6 Yhteenveto ja pohdinta

Jatkokäsittelylupajärjestelmä tuli voimaan 1.1.2011. Lakimuutoksella pyrittiin vähentämään hovioikeuksien työtaakkaa siten, että saataisiin tarpeettomien pääkäsittelyjen määrää laskettua. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää Turun hovioikeuden viranhaltijoiden mielipiteitä ja näkemyksiä muutoksenhausta käräjäoikeudesta hovioikeuteen uuden jatkokäsittelylupajärjestelmän myötä. Tavoitteena oli selvittää viranhaltijoiden mielipiteitä uusien säännösten vaikuttavuudesta ja lainlaadinnan laadukkuudesta.

6.1 Tulosten yhteenveto ja pohdinta

Laadukkaasta lainlaadinnasta

Laadukas lainlaadinta on laadukasta lainvalmistelua. Lainvalmistelun laadukkuus voidaan nähdä eri tavoin esimerkiksi taloustieteen, politiikkatutkimuksen, oikeustieteen ja lain implementaation ja vaikutusten tutkimuksen näkökulmista. Hyvä laki on hyvin valmisteltu.

Haastatteleman Turun hovioikeuden viranhaltijat ymmärsivät laadukkaan lainlaadinnan siten, että lainsäädäntö tulisi olla mahdollisimman aukotonta. Laki tekstin tulee olla selkeää, ei tulkinnanvaraista ja sellaista, että kansalaiset ymmärtävät sitä. Haastateltavat painottivat laadukkaassa lainlaadinnassa myös sitä, että lausuntokierroksen tulisi olla huolella tehty. Kuulemisen tulee olla moniportaista. Sillä tulee varmistaa, että saadaan riittävät lausunnot eri intressitahoilta, jotka ovat uuden säännöksen kanssa tekemisissä.

Lainvalmistelun laadukkuutta vastaajien mukaan lisää se, että valmisteluun on käytetty niin pitkä aika, että ehditään huomioimaan käytännössä vastaan tulevat ongelmallisimmat tilanteet. Se, että lakia joudutaan pian muuttamaan, oli vastaajien mukaan vahva merkki siitä, että laki ei ole ollut laadukkaasti valmisteltu. Seulontamenettely ehti olla voimassa noin yhdeksän vuotta. Se siis pilaantui hyvin nopeasti. Yhdeksän vuotta on laille lyhyt elinikä. Vastaajilla oli hyvä käsitys siitä, mitä on laadukas lainlaadinta. Täytyy vain toivoa, että

jatkokäsittelylupajärjestelmä on hyvin valmisteltu ja osoittautuu toimivammaksi järjestelmäksi kuin edeltäjänsä.

Seulontamenettely ei tuonut toivotunlaista työmäärän vähenemistä. Jatkokäsittelylupajärjestelmän pitäisi olla ratkaisu tähän. Laadukkaasti valmisteltu järjestelmä varmasti pystyisikin vastaamaan tarpeeseen. Kuitenkin haastateltavani olivat sitä mieltä, että pääkäsittelyn järjestämistä koskevat edellytykset jatkokäsittelylupajärjestelmässä ovat hyvin tulkinnanvaraisia. Vain oikeuskäytäntö näyttää, että onko jatkokäsittelylupajärjestelmä vastannut tarpeeseen vähentää pääkäsittelyjen määrää ja tekeekö se sen oikeudenmukaisesti ihmisoikeussopimuksia kunnioittaen. Jos lakia voidaan sen tulkinnanvaraisuuden vuoksi soveltaa siten, että samalla rikotaan ihmisoikeussopimuksia niin silloin se on huonosti valmisteltu.

Millainen on hyvä laki? Hyvä laki on hyvin valmisteltu. Hyvä laki on aukotonta, mutta ei liian yksityiskohtainen sillä se johtaa vastakohtaisjohtopäätelmiin. Hyvä laki on systematiikaltaan ja kielelliseltä ilmaisultaan hyvätasoinen. Hyvä laki on hyvää suomen kieltä. Lain täytyy antaa hyvät eväät ratkaisutoiminnalle. Hyvä laki on sellainen, joka löytää kompromissin sen välillä, että mikä osa voidaan viedä suoraan täytäntöön ja mikä osa jättää tuomioistuimelle tulkintavaltaa täytäntöönpanossa. Tätä kaikkea on hyvä laki.

Onko jatkokäsittelylupajärjestelmä kaikkea tätä? Ainakin ilmi tullut liian suuri tulkinnanvaraisuus ei ole aukottomuutta. Liian suuri osa lain tulkinnasta on jätetty tuomioistuimen tulkintavallalle. Nämä eväät lainkäytölle eivät ole hyvät.

Lainlaadinnan kriteereistä

Haastateltavillani ei ollut hyvää käsitystä siitä, mitä laadukkaan lainlaadinnan kriteerit ovat. Niiden olemassaolosta ei tiedetty tai siitä oli jonkinlainen aavistus. Mutta niiden sisältöä ei tunnettu. Haastateltavat osasivat kuitenkin arvella, että minkälainen niiden sisältö on. Esim. Patricia Popelierin ehdotus lakien laatukriteeriksi: "Säännösten sisältö on selvä", kuului yhtäältä kaikkien

haastateltavien huuilta, vaikka ei aivan samoilla sanoilla. Haastateltavat arvelivat, että lainlaadinnan kriteerit ohjaavat lainlaadintaa ohjenuorana.

Haastateltavieni tietämättömyys laadukkaan lainlaadinnan kriteereistä ja niiden sisällöstä ei yllättänyt. Esittelijät eivät myöskään tunteneet hallituksen esitystä niin hyvin, että olisivat osanneet kommentoida sen valmistelun laadukkuutta. Hovioikeuden neuvos kuitenkin uskoi esityksen valmistelun laadukkuuteen. Hän katsoi, että taustalla oleva laaja komitean mietintö ja suuri pyydettyjen lausuntojen määrä lisää esityksen laadukkuutta.

Haastateltavat toimivat muutoksenhakutuomioistuimessa lainkäyttötehtävissä. Heidän toimenkuvaansa ei siis kuulu lakien valmistelu. Näin ollen ei voidakkaan odottaa, että heiltä jokaiselta löytyisi seinältään Lainlaatijan huoneentaulu.

Haastateltavien mukaan jatkokäsittelylupajärjestelmän oikeudenmukaisuus ei edellytä sitä, että EIT:n oikeuskäytäntö olisi yksimielistä. EIT:n yksiselitteinen linja toki tekisi järjestelmän onglemattommaksi. Ihmisoikeuksia täytyy kunnioittaa, mutta ei millä hinnalla tahansa. Juttuja on pystyttävä ratkaisemaan myös siten mikä on järkevää.

Kansainvälisen oikeuskäytännön arvioinnista hallituksen esityksessä

Hallituksen esitysten laadintaohjeet edellyttävät, että asian käytäntöä selvitetään ja arvioidaan. HE 105/2009 asian nykytilan arvoinnissa kansainvälisen oikeuskäytännön arvioinnille on käytetty vain yksi lyhyt palsta, noin neljännessivun kokoinen. Siinä on esitelty kaksi EIT:n tuomiota, Fejde v. Ruotsi ja Jan-Åke Andersson v. Ruotsi tuomiot 29.10.1991. Mielestäni esityksessä ei ole otettu näitä tuomioita tarpeeksi huomioon ja tällöin esitys on huonosti valmisteltu.

On mielenkiintoista seurata kun jatkokäsittelylupajärjestelmää aletaan soveltamaan. Hovioikeuksien täytyy tulkita jatkokäsittelylupajärjestelmää ensinnäkin siten, että linja on yhdenmukainen. Ei yhdenmukainen soveltamiskäytäntö lisää epäluottamusta oikeuslaitosta kohtaan. Toiseksi on

mielenkiintoista seurata, kun jatkokäsittelylupia evätään. Sillä niitä on evättävä, jotta saamme korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä jatkokäsittelyluvan myöntämisestä.

Taloudellisista vaikutuksista

Ehdotettujen säännösten vaikutukset on selostettava lyhyesti. Esityksessä on todettu taloudellisten vaikutusten ja vaikutuksista viranomaisten toimintaan mm. että hovioikeuksien voimavaroja säästyy noin 500 valitusasian verran. Haastateltavani olivat tästä sitä mieltä, että työnmäärä tulee jopa lisääntymään. Jos pääkäsittelyjen määrää saadaan vähennettyä, niin se voisi vähentää työn määrää. Skeptisyyttä oli kuitenkin siitä, että onko työmäärän väheneminen merkittävää. Yksi vastaaja oli optimistisempi vähenevän työmäärän osalta kun pääkäsittelyjen määrä vähenee. Vähenevien pääkäsittelyiden kautta myös työpaikkojen määrä tulee vähenemään. Hovioikeudet saavat määrärahoja käsiteltyjen juttujen perusteella.

Suurin osa vastaajista ei kuitenkaan uskonut työpaikkojen tai työn määrän vähenemiseen. Lähinnä valtion tuottavuusohjelma aiheuttaa työpaikkojen määrän vähenemisen. Alun perin jatkokäsittelylupajärjestelmän on ollut tarkoitus nimenomaan vapauttaa työvoimaa vaikeampien juttujen käsittelyyn. Tätä myös haastateltavani toivoivat. On mielenkiintoista seurata, tuleeko jatkokäsittelyluvan myöntämisen harkinnasta vain ylimääräinen työmäärää lisäävä vaihe, vai auttaako järjestelmä tosiasiasa vähentämään pääkäsittelyjen määrää merkittävästi.

Implementointiin liittyvistä vaikutuksista

Hallituksen esityksessä 105/2009 ei ole lainkaan huomioitu lain implementointia. Ei ole esitetty mitään toimenpiteitä sen varalta, esim. miten henkilökuntaa tulisi kouluttaa. Haastateltavani toivoivat, että jonkinlaista koulutusta järjestettäisiin, mutta minkälaista? Luennoimisesta tuskin on apua,

jokaisen täytyy itse opiskella pykälät. Osittain tullaan tukeutumaan Helsingin hovioikeudessa tehtyyn tarkistuslistaan. Sen avulla pystytään tarkistamaan jutun pääpiirteitä. Jonkinlaista yleistä tiedottamista tuomioistuimen jäsenille toivottiin, myös käräjäoikeuksia tulisi terävöittää ratkaisujen perustelujen kirjoittamisessa. Hovioikeuden jäsenten tulee kuukausittain jakaa kokemuksia uudesta laista, jotta yhteinen linja löydetään.

Vastaukset koulutuksen osalta oli kaikilla haastateltavilla erilaiset. Vastauksista voidaan kuitenkin nähdä, että hovioikeuksien henkilökunta jää omien neuvojensa varaan lakia implementoitaessa. Yhteisen linjan löytäminen hovioikeuden sisällä tulee olemaan vaikeaa. Ja vielä vaikeampaa tulee olemaan eri hovioikeuksien yhdenmukaisen linjan löytäminen jatkokäsittelyluvan myöntämiselle. Tämä taas lisää epäluottamusta oikeuslaitosta kohtaan. Hallituksen esityksessä 105/2009 ei ole lainkaan huomioitu lain implementointia. Vaikutusten arvioiminen etukäteen on tärkeää, koska lakihankkeilla pyritään muutokseen yhteiskunnassa. Jos esitys olisi paremmin valmisteltu ja sen kaikkia vaikutuksia olisi pyritty arvioimaan paremmin niin varmasti olisi pystytty varautumaan näihin ongelmiin paremmin.

Hallituksen esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset on selostettava. Yhteiskunnalliset vaikutukset ovat sosiaalisia vaikutuksia, eli vaikutuksia esim. ihmisten arvoihin tai asenteisiin. Jatkokäsittelylupajärjestelmä on asenteiden muokkaaja. Kuluriski tulee vastaajieni mukaan siviiliasioissa olemaan edelleen se asenteenmuokkaaja, joka vaikuttaa ihmisten suhtautumiseen muutoksenhakua kohtaan. Jatkokäsittelylupajärjestelmän ei erityisesti odotettu muokaavan asenteita tai suhtautumista muutoksenhakuun.

Jatkokäsittelylupajärjestelmä saattaa kuitenkin lisätä epävarmuutta tai epäluottamusta lakiin tai tuomioistuihin. Erilainen tulkintakäytäntö väistämättä lisää asianosaisten epätietoisuutta siitä, että minkälaisia ratkaisuja hovioikeudesta voidaan odottaa, ja siten lisää myös epäluottamusta. Yksilötasolla jatkokäsittelylupajärjestelmä varmasti muokkaa asenteita ja suhtautumista muutoksenhakuun jos asia joutuu jatkokäsittelyluvan piiriin häviöarvon ollessa lähellä raja-arvoa. Pienempi raja-arvo kuin 10000€ olisi

varmasti lisännyt järjestelmään luottamusta. Erään vastaajani mukaan raja-arvon olisikin pitänyt olla 5000€. On mielenkiintoista nähdä millaisia ratkaisuja käräjäoikeudet tulevat tekemään asioissa, joissa ollaan lähellä raja-arvoa. Raja-arvot ovat laissa ja hallituksen esityksessä joustamattomia. Oikeuskäytäntö tulee näyttämään miten käy muutoksenhaun kun häviöarvo on hyvin lähellä raja-arvoa.

Oikeusministeriön ohjeen mukaan lain keskeisiä vaikutuksia ovat muun muassa ympäristövaikutukset. Hallituksen esityksissä on kuitenkin ollut trendinä ettei ympäristövaikutuksia mainita. Itse en uskonut tähän työhön ryhtyessäni, että jatkokäsittelylupajärjestelmällä olisi ympäristövaikutuksia. Haastateltavani olivat kuitenkin tästä eri mieltä. Lailla ei uskottu olevan ympäristövaikutuksia muutoin kuin vähenevien pääkäsittelyjen määrän kautta. Pääkäsittelyjen järjestämisen väheneminen vähentää niihin matkustamista. Tämä oli seikka, jonka kaikki haastateltavani osasivat vastata helposti. Ei siis olisi vaatinut suurta työtä, että esityksessä olisi kommentoitu ympäristövaikutuksia kuten hallituksen esitysten laatimisohteet edellyttävät.

6.2 Opinnäytetyön luotettavuus ja jatkotutkimusehdotukset

Tässä opinnäytetyössä käytetyt teemahaastattelut on kehitetty yhdessä ohjaavan opettajan kanssa. Työn luotettavuutta pyrittiin parantamaan perehtymällä lain elinkaarta koskevaan tutkimuskirjallisuuteen ja haastatteluteemat laaditiin teoriaan pohjautuen. Kaikki haastatellut Turun hovioikeuden viranhaltijat antoivat suostumuksensa etukäteen haastatteluille ja saivat myös etukäteen tietää haastattelun teemat, jotta voivat halutessaan valmistautua.

Opinnäytetyön empiirisessä vaiheessa tutkija sai työtarjouksen toiselta paikkakunnalta ja joutui tämän vuoksi muuttamaan. Uusi kokopäivätyö rajoitti empiirisen tutkimusaineiston keräämisen mahdollisuutta. Suurempi otanta hovioikeuksien potentiaalisista henkilöistä antaisi paremman kuvan ongelmista.

Tämän tutkimuksen empiirinen aineisto kerättiin kun laki oli implementoitu, mutta Turun hovioikeuteen ei ollut vielä saapunut yhtään juttua, johon sovellettaisiin

jatkokäsittelylupaa. Kun järjestelmä on ollut voimassa pidempään, esim. vuodesta kahteen vuotta, alkavat vaikutukset esiintyä paremmin. Tätä tutkimusta oli mielenkiintoista tehdä, mutta olisi mielekästä tutkia myös mitkä järjestelmän todelliset vaikutukset ovat kun ne ovat tulleet esille.

6.3 Tutkimustulosten hyödynnettävyys

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu yhteiskunnallisesti tärkeää asiaa. Opinnäytetyöni tarkoituksena oli arvioida jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikuttavuutta sekä tutkia miten laadukkaan lainlaadinnan kriteerit on otettu huomioon tätä hallituksen esitystä valmisteltaessa. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää Turun hovioikeuden viranhaltijoiden mielipiteitä ja näkemyksiä esitetystä jatkokäsittelylupajärjestelmästä.

Hovioikeuksien ongelmana on ollut liian suuri määrä pääkäsittelyjä. Jatkokäsittelylupajärjestelmä on säädetty tuomaan siihen helpotusta. Haastateltavieni vastaukset luovat kauhukuvaa järjestelmän epäonnistumisesta monella tavalla. Liian suuri tulkinnanvaraisuus ja työmäärän ennallaan pysyminen eivät olleet laille asetettuja tavoitteita.

Laadukkaan lainlaadinnan kriteerejä ei ole otettu riittävän hyvin huomioon esitystä laadittaessa. Järjestelmässä on liikaa aukkoja. Järjestelmän todellinen toimivuus tai toimimattomuus nähdään oikeuskäytännössä seuraavien vuosien aikana.

Jatkokäsittelylupajärjestelmän vaikuttavuutta ei ole arvioitu riittävän hyvin lainvalmistelussa. Ympäristövaikutuksien puuttuminen on yksi merkki siitä. Järjestelmällä ei ole ollut tarkoituksaan olla merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tämä ei kuitenkaan poista hallituksen esitysten laatimisohjeissa olevaa velvoitetta ympäristövaikutusten etukäteisarviointiin.

Suurin vaikuttavuus, joka jatkokäsittelylupajärjestelmällä on tai ei ole, on työmäärän väheneminen hovioikeuksissa. Tarkoituksena oli vähentää pääkäsittelyjen määrää, jolloin työmäärää säästyisi 500 valitusasian verran vuodessa. Vaikutuksia ei ole kuitenkaan pohdittu riittävästi, sillä tässä

vaiheessa näyttää siltä, että jatkokäsittelylupajärjestelmä ei pysty vähentämään pääkäsittelyjen määrää yhtään enempää kuin seulontamenettelykään. Asia voi olla jopa päinvastoin.

Toivon, että näemme järjestelmän toimivan hyvin. Toivon myös, että tällä tutkimuksella on merkitystä tulevaisuuden lainlaadintatyössä.

LÄHTEET

Ervasti, K. & Tala, J. 1996. Lainvalmistelu ja vaikutusten ennakointi. Helsinki: Edita Oy.

Hallituksen esitys Eduskunnalle muutoksenhakua käräjäoikeudesta koskevaksi lainsäädännöksi.

Hirsjärvi, S.; Remes, P. & Sajavaara, P. 2004. Tutki ja kirjoita. 10., osin uudistettu painos. Helsinki: Tammi.

Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4.

Oikeusministeriö. 2004. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006 KvaliMOTV. Viitattu 5.11.2010 http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L1_2.html.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Tala, J. 2005. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Töttö, P. 2000. Pirullisen positivismin paluu: laadullisen ja määrällisen tarkastelua. Tampere: Vastapaino.

Töttö, P. 2004. Syvällistä ja pinnallista: teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.